

自治体における自治基本条例の制定意義

—合併後の栃木市を事例として—

児 玉 博 昭

目次

はじめに：なぜ自治基本条例を制定するのか

第1章 栃木市における自治基本条例の制定と過程

第2章 栃木市における自治基本条例の運用と検証

第3章 栃木県内における自治基本条例の比較

むすびに：参画・基盤・学習による地方自治の充実

はじめに：なぜ自治基本条例を制定するのか

（１）研究の背景

地方自治とは、「一国の中における一定地域の住民が、当該地域にかかわる事柄を自主的に決定すること」をいう（村松2010：1）。要は地域の問題を地域で解決することである。

地域の問題を住民に身近な自治体で解決できるよう、地方分権改革では、機関委任事務を廃止して条例制定権を拡大し、義務付け・枠付けを見直して規律密度を緩和するなど、自治体の裁量を大幅に広げた。だがその一方で、分権改革以降、地方自治の混迷ぶりが相次ぎ話題となり、夕張市の財政破綻、大阪都構想をめぐる対立、名古屋市の議会解散、鹿児島県阿久根市長の解職、東京都知事の交代など枚挙にいとまがない。

自己決定は自己責任を伴う。自治体が決定できるということは、結果については国に責任を転嫁できないということである。地域の問題を自治体でどのように解決していくのか、自治の担い手の役割分担やまちづくりの仕組みなど、地方自治のルールを自治体ごとに明確にしなければならない。そこで注目されたのが、まちづくりの基本ルールを定めた、いわゆる「自治基本条例」という仕掛けである。北海道ニセコ町のまちづくり基本条例や東京都杉並区の自治基本条例を嚆矢として⁽¹⁾、全国の自治体が相次いで制定するようになった⁽²⁾。

（２）問題の所在

ここで「いわゆる」としたのは、単に条例の名称が「自治基本条例」とは限らないからではない。金井利之が指摘するように、自治基本条例は「自治体の憲法」とも称されるが、「自称」にすぎないからである。条例は法律の範囲内で制定するものであり、条例間に法的効力の優劣はないの

（１）ニセコ町のまちづくり基本条例に関しては木佐他（2012）、杉並区の自治基本条例に関しては田丸（2003）などを参照。

（２）自治基本条例の制定自治体に対する全国的なアンケート調査として阿部（2013）。

で、そもそも憲法のような最高法規性はない。どの自治体の自治基本条例も内容が似通っており、事実上の標準は存在するかもしれないが、法制上の定義はなく、何が本質なのかも実際上明らかではない（金井2010：17-18）。

自治基本条例は本当に必要なのかという疑問もある。自治基本条例を制定しなくても住民の日常生活に支障はないし、実際に多くの自治体では条例を制定していない。条例を検討する自治体にも、制定の必要性を理解せず、他の自治体が制定しているからという横並び意識で取り組む自治体もあり、自治基本条例は単なる流行にすぎないという印象すら受ける。さらに、自治基本条例は住民投票を制度化するものも多く、議会の否定や外国人参政権につながることを警戒し、自治基本条例の制定に反対する立場もある⁽³⁾。

（３）本稿の目的と構成

自治基本条例を制定する意義はあるのか、どうすれば意義ある条例を制定できるのか。自治基本条例の本質が最高規範性にないならば、何が本質なのか。自治基本条例に関しては、すでに専門誌でもいくつか特集が組まれ⁽⁴⁾、有識者からもさまざまな提案が示されており⁽⁵⁾、制定関係者による各地の事例研究もあまた存在する。旧聞に属する話であり、屋上屋を架すことにもなりかねないが、筆者も栃木県栃木市の自治基本条例に、制定前の条例案の作成から制定後の検証と見直しに至るまで長らく携わってきた。同市の条例を自治基本条例の代表例に取り上げる文献も存在する（村田2014、2018）。担当職員が異動で入れ替わるなかで、一連の経緯を知る数

(3) 自由民主党「チョット待て!!“自治基本条例”」（政策パンフレット）

(4) 例えば、「特集：自治基本条例を検証する」『自治体法務研究』16号、「自治基本条例は今」『計画行政』36巻2号、「自治基本条例と自治体政策法務（地域社会の法社会学）」『法社会学』74号など。

(5) 例えば、神原勝は「生ける自治基本条例」のため条例内容に関し総合性など6つの原則、制定過程に関し現行制度の点検など4つの課題をあげる（神原2009：96-120）

少ない関係者の一人でもある。そこで本稿では、栃木市自治基本条例を事例に、実際の経験をふまえて自治基本条例の意義を改めて考察してみたい。

本稿では、まず、自治基本条例の制定について、合併前の旧市町を含め栃木市における自治基本条例の制定の経緯と概要を説明する（第1章）。次に、自治基本条例の運用について、栃木市自治基本条例に関連する制度の整備状況や施策の実施状況を検証する（第2章）。さらに、栃木市自治基本条例を県内他市の自治基本条例の内容と比較する（第3章）。むすびに、各章の検討に基づき、市民参画・共通基盤・相互学習の3点から自治基本条例の制定意義を提示し、栃木市の今後の取組課題にも言及する。

なお、本稿の一部は、条例制定前の栃木市自治基本条例市民会議、制定後の栃木市市民会議自治期基本条例部会での検討に基づいている。ただし、独自に整理し直しているため、事務局が作成した資料や、委員の意見を集約した提言書とは異なる点があることを予めお断りしておきたい。

第1章 栃木市における自治基本条例の制定と過程

自治基本条例は、どのような内容を定めるものなのか。また、どのように検討されるものなのか。自治基本条例に明確な要件や検討手順があるわけではないが、一例として栃木市自治基本条例の構成内容と制定過程を説明する。

栃木市は、栃木県南部に位置する人口約16万人の市である。平成22年3月に栃木市・大平町・藤岡町・都賀町の1市3町が合併して誕生し、さらに平成23年10月には西方町、平成26年4月には岩舟町が合併した。合併前の旧大平町と旧栃木市では自治基本条例を制定しており、旧大平町の条例は県内で最も早く施行され、旧栃木市の条例は県内で最も多くの検討を重ねて制定された。合併後の現栃木市の自治基本条例でも、県内で最も多くの市民が検討に参加している。その意味でも、栃木市は自治基本条例

に熱心に取り組んできた自治体の一つといえる。

1. 栃木市の自治基本条例の制定過程

旧大平町と旧栃木市、現在の栃木市では次のように自治基本条例が制定された。

1-1. 旧大平町における制定過程

旧大平町は、平成16年7月に自治基本条例を施行しているが、同条例の制定にあたっては、庁内会議で作成された条例素案を町民懇談会で検討するという手順をとっている。

同町では、まず、平成14年12月に課長・係長など12名の職員からなる「自治基本条例検討委員会」を設置し、5回の会合を経て条例素案を作成した。続けて、平成15年7月に公募・団体代表・議員・有識者など23名の委員からなる「自治基本条例町民懇談会」を設置し、4回の会合で検討を重ねた。こうして1年余りの検討を経て、全56条からなる「大平町自治基本条例」が制定された。同条例には、町長に宣誓を義務づけ（条例27条）、救済機関の設置を認める（同37条）などの特徴的な規定が見られる⁽⁶⁾。

1-2. 旧栃木市における制定過程

旧栃木市は、平成21年10月に自治基本条例を施行したが、同条例の制定にあたっては、旧大平町とは対照的に、市民会議で作成された条例素案を庁内会議で検討するという手順がとられている。

同市では、もともと平成16年3月に「栃木市の将来を考える100人委員会」が設置され、総合計画や自治基本条例について検討されていたが、平成18年9月に「自治基本条例を考える市民会議」が設置され、公募、地

(6) 大平町「大平町自治基本条例の解説」を参照。

区・団体代表、議員、職員など32名の委員が、18回の全体会議、35回の運営委員会等、市民説明会の開催を経て提言書を取りまとめた。続けて平成20年7月には「自治基本条例を考える第2次市民会議」が設置され、同様に公募、地区・団体代表、議員、職員など39名の委員が、17回の全体会議、19回の策定委員会、市民説明会の開催を経て提言書を取りまとめた。こうして検討に2年以上が費やされ、全37条からなる「栃木市自治基本条例」が制定された。

筆者は、前身となる100人委員会の運営に一時たずさわった後、研究のため渡渡していたこともあり、旧栃木市自治基本条例の詳しい検討経緯は知らないが、制定された同条例をみると、市民に在住者のほか在勤・在学者を含め（同条例第3条）、定住外国人や18歳以上にも住民投票権を与えるなど（同36条）、保守的な北関東では珍しく進歩的な規定が盛り込まれている⁽⁷⁾。

1-3. 現栃木市における制定過程

合併に伴い旧大平町と旧栃木市の自治基本条例は失効したが、新たに誕生した栃木市でも、旧大平町長であった鈴木俊美新市長の公約に基づき改めて自治基本条例の制定を目指すことになる。同条例の制定にあたっては、旧栃木市の例にならい、市民会議で作成された条例素案を庁内会議で検討するという手順をとっている。

同市では、平成22年10月に「自治基本条例市民会議」を設置し、筆者も帰国早々、同会議に関わることになった。市民会議は、公募・団体代表・議員・職員・学識者からなり、当時合併協議中だった西方町を含め旧1市4町それぞれから代表者が選ばれたため、委員の総勢は70名となった。限られた会議時間でも出席者全員が意見を述べられるよう、地域・分野横断的に6つの班を編成し、班ごとに検討した後、会議全体で総括する

(7) 栃木市「栃木市自治基本条例（図解＋解説）」を参照。

という方法が採られた。市民会議は、22回の検討会議で議論を重ね、市内8か所での市民説明会には237名の参加があった。

その後、平成23年12月に総務部長・関係課長など27名の職員で構成される「自治基本条例庁内検討委員会」で検討された後、平成24年1月にパブリックコメントが実施され、市内外から69人318件の意見が寄せられている。こうして約1年間の検討を経て、平成24年10月に全45条からなる「栃木市自治基本条例」が施行されることになった。

表1 自治基本条例の制定過程の比較

| 旧大平町 | 旧栃木市 | 現栃木市 |
|---------------------------------------|--|--|
| 平成14年12月 自治基本条例検討委員会 委員12名、会議5回 | 平成18年9月 自治基本条例を考える 市民会議 委員32名、全体会議18回、 運営委員会等35回、 市民説明会 | 平成22年10月 自治基本条例市民会議 委員70名、会議22回、 市民説明会8か所 |
| 平成15年7月 自治基本条例町民懇談会 委員23名、懇談会4回 | 平成20年7月 自治基本条例を考える 第2次市民会議 委員39名、全体会議17回、 策定委員会19回、 市民説明会 | 平成23年12月 庁内検討委員会 委員27名 平成24年1月 パブリックコメント 提出意見318件 |
| 平成16年7月 自治基本条例施行 | 平成21年10月 自治基本条例施行 | 平成24年10月 自治基本条例施行 |

（出所）栃木市資料をもとに筆者作成

2. 栃木市の自治基本条例の構成内容

栃木市の自治基本条例は、大別すると、①自治の考え方（前文、第1章～第3章）、②自治の担い手（第4章～第6章）、③自治の進め方（第7章～第10章）からなる（表2）。

表2 栃木市自治基本条例の構成

| | |
|------------|-----------------------|
| 自治の 考え方 | 前文 |
| | 第1章 総則（1条～3条） |
| | 第2章 自治の基本理念（4条） |
| 自治の 担い手 | 第3章 自治の基本原則（5条～9条） |
| | 第4章 市民（10条～15条） |
| | 第5章 議会（16条・17条） |
| 自治の 進め方 | 第6章 執行機関（18条～20条） |
| | 第7章 情報の共有（21条～23条） |
| | 第8章 参画と協働（24条～28条） |
| | 第9章 市政運営（29条～43条） |
| | 第10章 条例の見直し等（44条・45条） |

2-1. 自治の考え方

（1）前文・総則

栃木市自治基本条例の前文では、栃木市の歴史的・地理的な特色にふれたのち、市民を中心としたまちづくりや市政運営を行う「市民自治」を実現するために、市の自治の「最高規範」としてこの条例を制定すると宣言している。

条例の総則では、条例の目的や位置づけを明らかにしている。この条例は、自治の基本理念や市民の権利・責務などを明らかにし、市政の基本事項を定めることにより、協働のまちづくりを進め、市民自治の実現を図ることを目的とする（第1条）。また、この条例は自治の最高規範に位置付けられ、市は制度の整備や条例等の体系化に努め、市民、議員、市長等・市職員は各自の役割に従う（第2条）。ここで市民とは、市内に在住・在勤・在学する個人と所在する事業者をいい、その他、事業者や市、市長等、まちづくりと市政、参画と協働についても定義付けている（第3条）。

市民を在住者に限らず在勤・在学者や事業者を含め広く定義するのは、旧栃木市の自治基本条例に由来する（旧栃木市自治基本条例3条）。これに対し、旧大平町の自治基本条例は、町民を在住者と狭く定義したうえ

で、在勤・在学者や事業者にもまちづくりへの参加を認める形をとっていた（旧大平町自治基本条例2条・13条）。

（２）自治の基本理念と基本原則

条例は、自治の基本理念に、市民主体のまちづくりと市民の信託に基づく市政をかかげ（第4条）、自治の基本原則として、人権尊重、自然との共生、情報共有、市民参画、協働の諸原則をあげている（第5条～第9条）。

2－2．自治の担い手

（１）市民

市民に関しては、まず、市民の権利として、安全・安心な生活、行政サービスの利用、市政情報の把握、まちづくりと市政への参画、意見の表明、個人情報の開示請求に関する権利を定める（第10条）。また、市民の責務には、人権の尊重、市民自治の推進、自然環境の保全、持続可能な地域社会の実現、参画に責任ある発言と行動、市政運営に伴う負担を定めている（第11条）。青少年等にも、年齢相応にまちづくりに参画する権利があり、市民と市は健全な育成環境の整備に努める（第12条）。事業者は、環境への配慮、地域社会への寄与に努める（第13条）。市民は、地域自治の推進に努め（第14条）、交流とまちづくりに努める（第15条）とされている。

（２）議会

議会に関しては、議会の権限に、市の重要な意思決定、市政運営の監視・評価、政策の立案等をあげ、議会の責務には、市民の意思の反映、開かれた議会運営をあげ、全会議の原則公開、公聴会の開催などを定めている（第16条）。また、議員に関しては、市民の信託に応え、開かれた議会

運営や政策形成への民意反映などが責務とされている（第17条）。

旧栃木市の自治基本条例では、全会議の公開を定めていたが（旧栃木市自治基本条例12条4項）、地方自治法では秘密会の開催を認めているので（地方自治法115条1項）、現条例では、原則公開に改められている。

（３）執行機関

執行機関に関しては、市長は市民の信託に応え、指導力の発揮などの責務を負い、就任時の宣誓が定められている（第18条）。行政委員会等にも、市長等との協力連携が求められる（第19条）。市職員は市民全体の奉仕者として職務を遂行、職員間の連携、職務遂行能力の向上、まちづくりへの参画に努めるものとされている（第20条）。

市長の就任時の宣誓は、旧大平町の自治基本条例に由来する（旧大平町自治基本条例27条）。

2－3．自治の進め方

（１）情報の共有

情報の共有に関して、市はまちづくりや市政の情報を公表、市民に説明し、情報提供・会議公開・意見提案の制度の整備に努める（第21条）。情報の公開に関しては、市は市民の知る権利を保障し、市の保有情報を公開する（第22条）。個人情報の保護に関しても、市は個人情報の開示請求等の権利を保障し、市民も個人情報の保護に配慮する（第23条）。

（２）参画と協働

参画と協働に関して、市は市民にまちづくりや市政に参画する機会を保障しつつ、参加しない市民に不利益がないよう努める（第24条）。また、市民と市はまちづくり推進のために協働し、市は市民のまちづくり活動を支援する（第25条）。

住民投票に関しては、市長は市政の重要事項について住民投票を実施でき、選挙権者は6分の1以上の連署で住民投票の実施を請求でき、市長は速やかに実施する。市は投票結果を尊重する（第26条）。審議会等に関しては、市は委員の一定数以上を原則公募し、委員の男女・年齢・地域構成に配慮し、会議を原則公開とする（第27条）。意見募集に関しては、市は市民生活に影響する条例・計画・施策について、市民に情報を提供して意見を聴取し、市民の意見を考慮し市の考え方を公表・説明する（第28条）。

住民投票の請求要件である6分の1以上の連署は、旧栃木市の自治基本条例に由来する。旧栃木市の条例では、選挙権者に限らず定住外国人にも投票権を認めていたが（旧栃木市自治基本条例36条）、旧大平町の条例では、住民投票条例で個別に投票資格を定めるとしていた（旧大平町自治基本条例38-39条）。現栃木市では、住民投票条例を別に定め、日本国民たる選挙権者のみに投票権を認めている（栃木市住民投票条例14条）。

（3）市政運営

市政運営にあたっては、福祉の増進・民意の反映、公平公正・透明な事務執行、最少経費・最大効果、地域資源の活用、持続可能な循環型社会、計画的な行政改革、簡素な行政制度、効率・効果的な財産管理・活用に配慮する（第29条）。

行政活動に関しては、市は総合計画を策定し、基本構想と基本計画は議会の議決を経ること、計画の達成目標・進捗状況・評価結果を市民に公表し、策定に市民の参画を求めることが定められている（第30条）。また、市長は総合計画に基づき予算を編成し、市民に編成過程を説明し、財政資料を公表する（第31条）。市は行政評価を実施し、評価結果を計画管理と予算編成に反映させ、公表することが定められ（第32条）、外部監査の実施も示されている（第33条）。

行政組織等に関しては、市長等は市民ニーズ、機能・環境変化、組織間

連携に配慮し、内部組織を編成する（第34条）。市は積極的な法務行政に努め（第35条）、行政手続の適正化を図る（第36条）。市長他は市職員を適正に配置し、研修を充実させる（第37条）。

関係団体に関しては、市は出資団体等に業務・財務情報の開示を要求し、支援すること（第38条）、危機管理体制を強化し、市民・関係機関と協力・連携し、自主防災組織を支援すること（第39条）が定められている。

通報・要望に関しては、市職員は犯罪行為などを速やかに通報し、市は公益通報を受ける体制を整備し、通報者を保護すること（第40条）、市は市民の要望・意見・苦情に迅速・誠実に対応すること（第41条）が定められている。

連携・交流に関しては、市は近隣自治体・県・国と積極的に連携する（第42条）、国際交流を拡大し、市民の国際交流を支援する（第43条）ものとされている。

旧大平町の自治基本条例には、不利益救済機関を設置できると定められていたが（旧大平町自治基本条例37条）、実際には設置されていない⁽⁸⁾。現条例でも、制度化のめどが立たないため規定から除かれている。

2-4. 条例の見直し等

条例の運用と見直しに関しては、市民を中心に構成する市民会議を設置し、条例の施行状況を検証・報告、市民に公表すること（第44条）、市民参画のもと、定期的に条例を検証・見直すこと（第45条）が定められている。

(8) 旧大平町では、いわゆるオンブズマンではなく、人権擁護委員や行政相談員の拡充を想定していた（「大平町自治基本条例の解説」26頁）。

表3 栃木市の自治基本条例の合併前後の比較

| 章 | 条 | 現栃木市 | 旧栃木市 | 旧大平町 |
|---------------------|-----------|------|------|------------|
| 総則 | 目的 | 1 | 1 | 1 |
| | 条例の位置付け | 2 | 2 | 56 |
| | 定義 | 3 | 3 | 2 |
| 自治の 基本理念 基本原則 | 基本理念 | 4 | 4 | |
| | 人権尊重の原則 | 5 | 6 | 3 |
| | 自然との共生の原則 | 6 | | 4 |
| | 情報共有の原則 | 7 | 5① | 6 |
| | 市民参画の原則 | 8 | 5② | 5 |
| | 協働の原則 | 9 | 5③ | |
| 市民 | 市民の権利 | 10 | 7 | 11, 13-15 |
| | 市民の責務 | 11 | 8 | 16-19 |
| | 青少年や子ども | 12 | 9 | 12 |
| | 事業者の責務 | 13 | 10 | |
| | 地域自治 | 14 | 11 | 20, 21, 53 |
| | 交流 | 15 | | 52 |
| 議会 | 議会の権限・責務 | 16 | 12 | 22, 23 |
| | 議員の責務 | 17 | 13 | 24 |
| 執行機関 | 市長 | 18 | 14 | 25-27 |
| | 行政委員会等 | 19 | 15 | |
| | 市職員 | 20 | 16 | 31 |
| 情報の共有 | 情報共有 | 21 | 28 | 7, 9 |
| | 情報公開 | 22 | 29 | 8 |
| | 個人情報保護 | 23 | 30 | 10 |
| 参画と協働 | 参画 | 24 | 31 | 29 |
| | 協働 | 25 | 32 | |
| | 住民投票 | 26 | 36 | 38, 39 |
| | 審議会等 | 27 | 33 | 34 |
| | 意見募集 | 28 | 35 | 30 |
| 市政運営 | 市政運営の基本 | 29 | 20 | 28 |
| | 総合計画 | 30 | 19 | 40-42 |
| | 財政運営 | 31 | 21 | 43-48 |
| | 行政評価 | 32 | 22 | 51 |
| | 外部監査制度 | 33 | 23 | |
| | 行政組織 | 34 | 17 | 32 |
| | 法務行政 | 35 | 18 | 49, 50 |
| | 行政手続 | 36 | | 35 |
| | 職員施策 | 37 | | 33 |
| | 出資団体等 | 38 | 24 | |
| | 危機管理 | 39 | 25 | |
| | 公益通報 | 40 | 26 | |
| | 要望等への対応 | 41 | 27 | 36 |
| 条例の見直し等 | 救済機関 | | | 37 |
| | 広域連携 | 42 | | 54 |
| | 国際交流 | 43 | | 55 |
| 条例の見直し等 | 市民会議 | 44 | 34 | |
| | 条例の見直し | 45 | 37 | |

(注) 表中の数字は条文

(出所) 栃木市自治基本条例市民会議資料を参考に筆者作成

3. 市民会議の運営実態

筆者は、栃木市自治基本条例市民会議の委員長を務めたが、会議では司会に徹し、議論を喚起しながらも、結論の誘導は避けたつもりである。少なくとも条例案にある市民の拡張的定義は筆者個人の意見とは異なる（児玉2009：40）。旧栃木市の検討会議で、学識者で住民でもある青木章彦委員長が何度も委員長試案を提示し、リーダーシップを発揮したのとは対照的かもしれない⁽⁹⁾。住民でない筆者が会議を取り仕切ることへの引け目もあったが、あくまで市民主体の条例づくりを目指したからである。また、当時の栃木市は合併直後で旧市町意識が根強く残り、旧栃木市長と旧大平町長が争った市長選をめぐる軋轢も生じたため、地域間の融和や市民の合意形成が最重要課題とされた。そうした事情をふまえ、ファシリテーターとして市民会議の運営にあたり配慮した点がいくつかある⁽¹⁰⁾。

（1）議員の積極的関与

1点目は、議員の関与についてである。市民会議では議員にも積極的に参加してもらい、対等な議論を心がけてもらった。市民会議では議員は発言を控えるべきと意見がある。これは、市民側には「プロの議員がいれば素人の市民は委縮して率直に発言できなくなる」という不安があり、議員側にも「条例素案の作成に議員が関われば後から議会で修正しにくくなる」といった懸念があるからである。実際、杉並区など議員を関与させずに条例素案を作成した自治体もある。しかし、議員は議会の代表ではなく個人として発言するのであり、議会が一議員の意見に拘束されることはない。市民も議員に遠慮する必要はないし、議員に物怖じするようでは市民自治の実現など果しえないと考えたのである。また当時は、自治基本条例の検

(9) 旧栃木市の自治基本条例に関しては青木（2009）を参照。

(10) 筆者が新聞取材に応じた記事として「そこが聞きたい：栃木市自治基本条例10月施行：市民主導の手作り感、合併した新市の共通基盤をつくる」下野新聞2012年6月12日26面。

討と並行して、議会基本条例の準備が議会内で進められていたため、市民会議では、議員に進捗状況の報告を求め、自治基本条例と整合性を図るよう要望した。

（２）横断的な班編成

２点目は、作業部会の編成についてである。概して市民会議は、幅広い民意の反映や利益の代表が重視されるため、大人数になりやすい。特に合併直後の市民会議は、旧市町からそれぞれ委員が選ばれており、初対面同士の大所帯となるため、気心の知れた小人数で議論するというようにはいかない。全体で議論しようとすれば、発言の機会が限られてしまうため、市民会議では、小人数の班に分けて出席者全員が毎回発言できるようにした。ただし、班ごとに別々のテーマを割りふると、議論が断片化し全体を把握できなくなるおそれがある。また、同じ地域の住民や同じ分野の団体でまとまっても、交流の輪は広がらない。そこで、班の編成にあたっては、地域や分野が重ならないように委員を割りふるとともに、どの班も全ての項目を一通り検討するようにした。また、会議では声の大きく話の長い委員に発言が偏りがちだが、市民会議では、発言する際は要点を簡潔に述べること、質問する時は資料の該当箇所を示すこと、自分とは異なる意見にも耳を傾けることなどを確認し合い、「演説」から「傾聴」「対話」へと促した。

（３）委員主体の検討

３点目は、検討方法についてである。自治体の会議では、事務局の職員が資料を作成し、会議の委員は用意された資料について意見を述べるというのが一般的である。この市民会議では、もちろん委員の要求に応じて事務局が必要な情報を提供することはあったが、原則として事務局ではなく委員に検討のたたき台を用意してもらった。委員には旧大平町と旧栃木市

の条例を参考に、両条例の条文を項目ごとに対比させたワークシートに自分の意見を事前に記入してもらう。会議当日はワークシートをもとに委員どうして発表し合い、事務局にはあくまで書記に徹してもらった。

（４）夜間・隔週の開催

４点目は、市民会議を夜間に隔週で開催したことである。会議の開催にあたっては、なるべく委員の要望を反映した。会社員も出席できるよう夜間帯に設定し、体力的な負担に配慮して２時間以内に制限した。資料の整理・作成に要する時間を加味して隔週で開催することとし、会議のない週には前回の議事録と次回のワークシートが送付され、各委員には前回の内容を確認しながら次回の準備をしてもらった。なお、開催場所については、各地域での持ち回り開催も提案されたが、中心部での開催が結局は好都合ということで、市民会議の開催は本庁で固定化され、代わりに市民説明会を各地区で開催することになった。

（５）説明会の主催

５点目は、市民説明会を市民会議で主催したことである。中間報告をとりとまとめた後、市内各地区で市民向けの説明会を開催することになったが、説明会の司会や説明は、市の職員に頼らず、市民会議の委員が務めることにした。開催にあたっては、念のため想定問答集を作成したが、誠実な対応に努めるかぎり、個人の見解を述べても、回答を控えてもかまわないことにした。また、身近なテーマではないだけに、参加人数の低調が心配されたが、説明側の人数を上回ればよいと割り切ることにした。だが実際には、委員が手分けをして参加を呼びかけたこともあり、多くの市民が説明会に訪れている。

4. 小括：市民参画による自治意識の高揚

栃木市の自治基本条例の制定過程で何より重視されたのは、市民の主体的な参画である。説明会に多数の市民が参加し、パブリックコメントにも多数の意見が提出されており、所期の目的は達成されたと理解している。

磯崎初仁は、「自治基本条例が、首長・議会や住民の『自治』への意識を高めるとともに、実際にこれに基づいて住民参加や協働が進むとすれば、重要な意味をもつ」との考えを示している（磯崎他2014：111）。

一般に、日本国憲法が保障する「地方自治の本旨」には、①地方公共団体の自律を意味する「団体自治」と、②住民の自己統治を意味する「住民自治」が含まれると解される（憲法92条）。地方分権改革を通じて前者の「団体自治」は強化されてきたが、後者の「住民自治」の拡充はなお課題として残されている。行政主導の公助から、住民主体の互助や共助へと、地域社会のあり方をいかに変えるか。自治基本条例は、その制定を通じて市民の自治意識を高め、市民参加や協働を促すという点では、制定の仕方によっては、住民自治の拡充に資する有意義な取組みの一つといえる。

第2章 栃木市における自治基本条例の運用と検証

自治基本条例は、制定後どのように運用されているのか。栃木市では、自治基本条例に基づき市民会議が設置され、条例の施行状況を検証し改善事項を検討している。栃木市の自治基本条例を逐条解説しつつ⁽¹¹⁾、関連する制度の整備状況や施策の実施状況を検証する。

1. 自治の考え方

1-1. 前文・総則

(1) 前文

栃木市自治基本条例の前文では、市民を中心としたまちづくりや市政運

(11) 栃木市「栃木市自治基本条例逐条解説書（改訂版）」参照。

営を実現するために、市の自治の最高規範として本条例を制定することを宣言している。

本条例では、「住民自治」的観点から、市民を中心としたまちづくりや市政運営を「市民自治」と捉えている。この前文は、本文とは異なり「です・ます調」で書かれている。多少の違和感はあるが、こうした立法例はある。また前文では、「県名発祥の地」や「太平山」「渡良瀬遊水地」など栃木市の歴史的・地理的な特色にふれており、起草に関わった一般市民のこだわりもうかがえる。

栃木市では、平成27年11月に市の「木」「花」「鳥」「歌」を定めているが、前文に盛り込むかどうかはともかく、これらの告示を条例に位置づけることも検討されてよいだろう。

（２）総則

条例の第1章では、総則として条例の目的や位置づけを明らかにしている。本条例は、自治の基本理念や市民の権利・責務などを明らかにし、市政の基本事項を定めることにより、協働のまちづくりを進め、市民自治の実現を図ることを目的とする（第1条）。また、本条例は自治の最高規範に位置付けられ、市は制度の整備や条例等の体系化に努め、市民、議員、市長等・市職員は各自の役割に従う（第2条）。ここで市民とは、市内に在住・通勤・通学する個人と所在する事業者をいい、住民よりも対象が広い。事業者は営利・非営利、法人・団体を問わない。また、市とは議会と執行機関を含む基礎的自治体を指し、市長等には行政委員会も含まれる。さらに、まちづくりと市政、参画と協働についても定義付けている（第3条）。

「市民」は多義的な概念であり、納税者・有権者・利用者など文脈によって自ずと捉え方も変わる。地域の清掃や防犯活動、祭りなどのまちづくりには企業や若者を含む幅広い協働が想定される一方、選挙や住民投票を通じた市政運営への参画は有権者に限られる。地方自治法上の「住民」

は、住所のみを要件とし、国籍などを要件としていないため、法人や外国人も含まれるが、選挙権などの付与は「日本国民たる」住民に限られる（地方自治法11条等）。本条例も同様の構造をもつものといえる。本条例では、ひとまず広義に理解し、場面に応じて個別具体的に判断されることになる。市民の定義は条例によっても異なり、例えば「栃木市安全安心まちづくり条例」などでは、市民を「市内に居住し、通勤し、通学し、若しくは滞在する者又は市内を通過する者」と定義し、滞在者や通過者までを含める。各条例における市民の定義を確認する必要がある。

1－2. 自治の基本理念と基本原則

条例の第2章では、自治の基本理念に市民主体のまちづくりと市民の信託に基づく市政をかけた（第4条）、第3章では、自治の基本原則として人権尊重、自然との共生、情報共有、市民参画、協働の諸原則をあげている（第5条～第9条）。

（1）人権尊重の原則

人権尊重の原則（第5条）に関しては、合併前の旧市町でも「人権教育・啓発推進法」に基づき行動計画が策定されていたが、本条例に基づき、平成26年3月に「栃木市人権施策推進プラン」が策定されている。また、男女共同参画に関しては、旧市町では「男女共同参画社会基本法」に基づき行動計画が策定されていたが、自治基本条例の制定と前後して平成23年3月に「栃木市男女共同参画推進条例」が制定され、平成25年3月に「栃木市男女共同参画基本計画（とちぎ市男女共同参画プラン）」が策定された。平成27年11月には「栃木市男女共同参画都市宣言」も出されている。さらに、いじめ防止に関しても、「いじめ防止対策推進法」の制定を受け、平成28年3月に「栃木市いじめ防止対策推進条例」が制定されている。

（２）自然との共生の原則

自然との共生の原則（第6条）に関しては、自治基本条例に先立ち、平成23年3月に「栃木市環境基本条例」が制定され、平成24年3月には「栃木市環境都市宣言」がなされた。平成25年3月には総合計画と連動して「栃木市環境基本計画」が策定されている。また、環境美化に関しては、合併前の旧市町でも環境美化条例が制定されていたが、本条例の制定後、平成25年3月に「栃木市をきれいで住みよいまちにする条例」が制定されている。

なお、栃木市では、男女共同参画都市宣言や環境都市宣言のほかにも、平成24年3月に「栃木市非核平和都市宣言」がなされている。上記の都市宣言になれば、非核平和に関しても本条例の自治原則に位置づける余地がある。

（３）情報共有、市民参画、協働の原則

情報共有の原則（第7条）に関しては、市民と市の情報共有がまちづくりの前提になるとの考えに基づき、本条例の第21条から第23条で情報共有、情報公開、個人情報保護について具体的な定めがある。また、市民参画の原則（第8条）に関しては、市政への市民参画が必要不可欠との考えに基づき、本条例の第24条で参画について定め、第26条から第28条で住民投票、審議会等、意見募集を規定している。さらに、協働の原則（第9条）に関しては、まちづくりは市民と市が協働して推進するとの考えに基づき、本条例の第25条で協働等について定めている。

2. 自治の担い手

条例の第4章では市民の権利と責務（第10条・第11条）、第5章では議会や議員の責務（第16条・第17条）、第6章では市長・行政委員会等・市職員の責務（第18条～第20条）について定めている。

2－1．市民

（１）市民の権利

市民に関しては、市民の権利として、①安全・安心な生活、②行政サービスの利用、③市政情報の把握、④まちづくりと市政への参画、⑤意見の表明、⑥個人情報の開示等に関する権利が掲げられている（第10条）。

同条各号に定める権利のうち、①安全・安心な生活に関しては、憲法が保障する幸福追求権（憲法13条）、②行政サービスの利用に関しては、地方自治法が定める住民の権利（自治法10条2項）を受けたものと解される。ただし、地方自治法では住民は行政サービスを等しく受ける権利を有すると定めるが、本条例上の市民には住民以外も含まれるため、住民とその他の市民が必ずしも等しく権利を有するわけではない。その他、③市政情報の把握と⑥個人情報の開示等に関しては、本条例の情報共有の原則（第7条）に、④まちづくりと市政への参画と⑤意見の表明に関しては、本条例の市政参画の原則（第8条）や協働の原則（第9条）に基づいていると解される。

栃木市では、安全・安心な生活に関しては、平成24年3月に市民の消費生活の安定・向上を図る「栃木市消費生活条例」、平成25年3月には被災者の生活再建を支援する「栃木市被災者住宅復旧支援条例」を制定している。

（２）市民の責務

一方、市民の責務に関しては、①人権の尊重、②市民自治の推進、③然環境の保全、④持続可能な地域社会の実現、⑤参画での責任ある言動、⑥市政運営に伴う負担があげられている（第11条）。

ここでの責務とは、いわば道徳的指針であって、法的義務を課すものではない。同条各号に定める責務のうち、①人権の尊重に関しては本条例の人権尊重の原則（第5条）に、②市民自治の推進に関しては自治の基本理

念（第4条）に、③自然環境の保全に関しては自然との共生の原則（第6条）に、⑤参画での責任ある言動に関しては市民参画及び協働の原則（第8条・第9条）に、それぞれ基づくものと解される。

④持続可能な地域社会の実現に関しては、環境面に限らず財政面も含めた広義の持続可能性と解されている。その他、⑥市政運営に伴う負担に関しては、地方自治法が定める住民の義務（自治法10条2項）を受けたものと解されるが、ここでの負担には、地方税に限らず分担金・使用料等の負担も含まれ、さらには金銭に限らず労力などの負担も含まれると解されている。

安全・安心な生活に関しては、市民の権利規定はあるが責務規定はない。しかし、例えば「栃木市安全安心まちづくり条例」、「栃木市暴走族の根絶に関する条例」、「栃木市暴力団排除条例」などには市民の責務が定められている。安全・安心なまちづくりへの参画として、②市民自治の推進や⑤参画での責任ある言動に含めて理解することもできるが、関連する条例が多いことも考えれば、市民の責務として明記することも検討すべきである。

もっとも、市政運営に参画する権利を一部の住民に限定しながら、まちづくりの責務を住民以外にも広く負わせることについては、「参加・協働の努力義務を伴った“準住民”を含む市民の拡張的統合は、地方公共団体による地域住民社会の組織編成への干渉になるおそれを孕んでいる」との指摘にも留意する必要がある（飯島2014：205）。

その他、市民に関しては、市政功労者等を表彰する「栃木市表彰条例」、名誉市民を顕彰する「栃木市名誉市民条例」がある。市民の功績を顕彰するこれらの制度を条例に関連づけることも検討されてよい。

（3）青少年等

市民のうち、次代を担う子ども・若者に関しては、育成・支援の観点か

ら特別な定めがある。青少年や子どもには年齢相応にまちづくりに参画する権利があり、市民と市は健全な育成環境の整備に努めるとされている（第12条）。

青少年に関しては、一般に概ね30歳未満を指すが、青少年健全育成条例では6歳以上18歳未満と定義する例があり、対象年齢は一義的でない。このため本条例では、「青少年や子ども」として20歳未満の男女を対象と定義している。もっとも、法令上の接続詞には「や」ではなく「及び」を用いるべきだろう。近年、国では、「子ども・若者育成支援推進法」の制定を機に「青少年」を「子ども・若者」と言い換えている。また、公職選挙法改正による選挙権年齢の引下げを受け、成人年齢を18歳に引き下げる民法改正も行われた。こうした国の立法動向に合わせて用語や対象年齢を見直す必要がある。

子どもに関しては、子ども・子育て支援法及び児童福祉法に基づき、平成25年6月に「栃木市子ども・子育て会議条例」が制定され、子ども・子育て会議が設置されている。

栃木市では、蔵の街づくりに取り組む高校生サークル「とちぎ高校生蔵部」の活動を支援している。これらの組織や事業を政策的に体系づけることも必要となるだろう。

（４）事業者

事業者に関しても同様に特別の定めがあり、事業者は環境への配慮、地域社会への寄与に努めるものとされている（第13条）。

平成29年6月に制定された「栃木市中小企業・小規模企業の振興に関する条例」では、中小企業者は事業活動を通じた地域振興、自然環境・生活環境への配慮に努めるものと定められている（同条例5条）。

（５）地域自治、交流

市民は、市内ではまちづくりに取り組み地域自治の推進に努め（第14条）、市外とも積極的に交流しまちづくりに活かすよう努める（第15条）ことが求められている。

ここでの地域は、近隣から小・中学校区へと多層的な広がりをもつものと解される。

市は、地域自治の推進に関して支援を行うとされている。地域自治に関しては、合併時に旧栃木市を除く旧5町の区域に地域自治区が時限的に設置されたが、平成26年12月に「栃木市地域づくり推進条例」が制定され、これに代わる新たな地域自治制度として、旧栃木市を含む市内8区域に地域会議とまちづくり実働組織、地域まちづくりセンター、地域予算提案制度などが用意されている。地域予算は、各地域会議の提案に基づき休憩施設や案内看板の設置、交通安全教室の開催などに使われている⁽¹²⁾。

一方、地域間の交流に関しては、地域自治の推進と異なり、市に責務はないが、栃木市では、平成30年3月に「栃木市移住体験施設条例」を制定し、地方創生のため市外からの移住を促している。

2-2. 議会

（１）議会

議会に関しては、議会の権限として市の重要な意思決定、市政運営の監視・評価、政策の立案等をあげており、また議会の責務として市民の意思の反映、開かれた議会運営をあげ、全会議の原則公開、公聴会の開催などを定めている（第16条）。

公開の対象となる会議には、本会議や委員会のほか、議員全員協議会なども含まれる。その他、議会に関する事項は、平成23年3月に制定された「栃木市議会基本条例」に議会・議長・議員の使命などが定められてお

(12) 栃木市『広報とちぎ』平成29年3月17日3面

り、同条例に基づき、市民を対象とする議会報告会が毎年市内各地で開催されている。

（２）議員

議員に関しては、市民の信託に応え、開かれた議会運営や政策形成への民意反映などが責務とされている（第17条）。

議員の責務に関しては、前述の「栃木市議会基本条例」のほか、平成25年12月に「栃木市議会政治倫理条例」が制定されている。同条例では、議員が遵守すべき政治倫理基準が具体的に定められ、違反した場合には、市民の審査請求に基づき、市議会に政治倫理審査会が設置されることになる。

２－３．執行機関

（１）市長、行政委員会等

執行機関に関しては、市長は、市民の信託に応え、指導力の発揮などの責務を負い、就任時の宣誓が定められている（第18条）。

就任時の宣誓に関しては、平成26年５月に「市長の就任の宣誓に関する要領」に則り、市長による宣誓が行われている。平成27年12月には「栃木市長等政治倫理規範」が定められている。その他、市長は、国会議員資産公開法に基づく「政治倫理の確立のための栃木市長の資産等の公開に関する条例」により資産を公開しなければならない。

また、行政委員会等には、市長等との協力連携が求められている（第19条）。

例えば市長と教育委員会の連携に関しては、地方教育行政法改正により、市長と教育委員会で構成される「栃木市総合教育会議」が開催され、平成27年６月に「栃木市教育大綱」が策定された。市長と農業委員会の連携に関しては、農業委員会法改正により、平成28年７月から市長が農

業委員を任命する新制度に移行した。いずれも国の制度改正を受けたものだが、市と教育委員会による「歌麿まつり」への共催、農業者と農業委員の意見交換会など、市政運営の面でも連携強化が図られている。

（２）市職員

市職員は、市民全体の奉仕者として職務を遂行、職員間の連携、職務遂行能力の向上、まちづくりへの参画に努めるものとされている（第20条）。

職務の遂行に関しては、地方公務員法に基づく「栃木市職員の服務の宣誓に関する条例」により市職員は服務の宣誓を行うことになっている。また、職員間の連携やまちづくりへの参画に関しても、例えば巴波川一斉清掃への参加など、積極的な取組みが見られる。

3. 自治の進め方

条例の第7章では情報の共有（第21条～第23条）、第8章では参画と協働（第24条～第28条）、第9章では市政運営（第29条～第43条）について定めている。

3－1. 情報の共有

（１）情報共有

市はまちづくりや市政の情報を公表、市民に説明し、情報提供・会議公開・意見反映の制度の整備に努める（第21条）。

情報の提供に関しては、地方自治法に基づく「栃木市公告式条例」により条例等が公布され、また、「栃木市広報紙発行規則」に基づき広報紙が発行されているが、他にもホームページやSNS、テレビ・ラジオ番組、定例記者会見やプレスリリース、市政年報など多様な手段・媒体が活用されている。会議の公開に関しては、平成25年4月に「栃木市審議会等の設置及び運営に関するガイドライン」が作成されている。意見の反映に関

しては、後述するパブリックコメント制度のほか、まちづくり懇談会ふれあいトーク、市長へのアイデア直通便、市政メール箱や投書箱など複数の機会・経路が用意されている。

（２）情報公開

市は市民の知る権利を保障し、市の保有情報を公開する（第22条）。

情報の公開に関しては、「栃木市情報公開条例」に詳細な規定があるほか、例えば人事行政の運営状況に関しては、地方公務員法に基づく「栃木市人事行政の運営等の状況の公表に関する条例」により、また財政状況に関しては、地方自治法に基づく「栃木市財政状況の公表に関する条例」により、それぞれ資料が公表されている。

（３）個人情報保護

市は個人情報の開示請求等の権利を保障し、個人情報の保護を図り、市民も個人情報の保護に配慮する（第23条）。

個人情報の保護に関しては、「栃木市個人情報保護条例」に詳細な規定があり、前述の情報公開制度と併せて「栃木市情報公開・個人情報保護審査会」が設置されている。

３－２．参画と協働

（１）参画

市は市民にまちづくりや市政に参画する機会を保障しつつ、参加しない市民に不利益がないよう努める（第24条）。

参画する機会を保障する一方で、参画しない自由にもあえて言及するのは、まちづくりや市政への参画はあくまで自発的なものであり、強制されるものではないことを確認するためと解される。例えば前述の地域自治制度では、地域会議の委員は指名ではなく団体推薦や公募などによって選出

され、まちづくり実働組織はあくまで任意の組織となっている。

（２）協働

市民と市はまちづくり推進のために協働し、市は市民のまちづくり活動を支援する（第25条）。

例えば市民活動の支援に関しては、施設面では活動拠点となる「とちぎ市民活動推進センター」が設置され、財政面では「市民協働まちづくりファンド」を原資として「とちぎ夢ファーレ」による資金助成、人材面では「協働のまちづくりパートナー派遣事業」による人的支援が行われている。

（３）住民投票

市長は市政の重要事項について住民投票を実施でき、選挙権者は6分の1以上の連署で住民投票の実施を請求でき、市長は速やかに実施する。市は投票結果を尊重する（第26条）。

ただし、投票結果は法的拘束力をもつものではない。住民投票に関しては、事案ごとに住民投票条例を制定するのではなく、住民投票制度を常設することになり、平成27年6月に「栃木市住民投票条例」が制定された。同条例は、住民投票の対象事項や請求資格者などについて詳細を定め、投票資格者は選挙権者としている（栃木市住民投票条例第14条）。

（４）審議会等

審議会等に関しては、市は委員等の一定数以上を原則公募し、委員の男女・年齢・地域構成に配慮し、会議を原則公開とする（第27条）。

ここでの審議会等は、審査会・委員会などの名称を問わず、法定に限らず任意設置の場合も含まれる。審議会の目的・性格・規模はまちまちであり、例えば市民会議のように多数の一般市民によって構成され、民意を市政に反映させるため審議を行うものもあれば、建築審査会のように少数の

学識経験者によって構成され、専門的見地から例外的許可への同意や審査請求に対する裁決を行うものもある。そのため、委員の公募に関しては、公募人数を明記せず、例外的に非公募とする場合もあるが、前述の審議会等ガイドラインでは、公募委員は原則2人以上としている。委員の男女比率に関して、平成28年8月に策定された「栃木市審議会等委員への女性登用推進要綱」では、女性35%を目標としており、男女共同参画推進条例では、男女共同参画審議会の委員について男女それぞれ4割以上となるようさらに厳格に定めている。

（５）意見募集

市は市民生活に影響する条例・計画・施策について、市民に情報を提供して意見を聴取し、市民の意見を考慮し市の考え方を公表・説明する（第28条）。

意見の募集に関しては、平成27年6月に「栃木市パブリックコメント手続条例」が制定されている。同条例では、パブリックコメント手続の対象事項や意見提出の方法などを詳細に定めている。

3－3．市政運営

（１）市政運営

市政運営にあたり、市は福祉の増進・民意の反映、公平公正・透明な事務執行、最少経費・最大効果、地域資源の活用、持続可能な循環型社会、計画的な行政改革、簡素な行政制度、財産の管理・活用に配慮する（第29条）。

同条各号に関連する取組みとしては、例えば①福祉の増進に関しては狭義に解すれば「栃木市共生社会実現のための障がい差別解消推進条例」（平成31年4月）等、②公平公正・透明な事務執行に関しては「栃木市行政手続条例」、④地域資源の活用に関しては「栃木市観光基本計画」（平成26年

3月）、⑤持続可能な循環型社会に関しては「栃木市環境基本計画」（平成25年3月）、③最少経費・最大効果と⑥計画的な行政改革に関しては「栃木市行政改革大綱・財政自立計画」（平成24年11月）、⑦簡素な行政制度に関しては総合支所の組織再編（平成28年4月）、⑧財産の管理・活用に関しては「栃木市橋梁長寿命化修繕計画」（平成25年4月）などがあげられる。

（２）総合計画

行政活動に関しては、市は総合計画を策定し、基本構想と基本計画には議会の議決を経ること、計画の達成目標・進捗状況・評価結果を市民に公表し、策定に市民の参画を求めることが定められている（第30条）。

地方自治法改正により総合計画策定の義務付けはなくなったが、本条例に基づき総合計画の策定と議決を義務付けている。総合計画に関しては、平成25年3月に「栃木市総合計画」が策定され、岩舟町と合併を受けて平成27年3月に同計画が一部改訂されている。

（３）財政運営

市長は総合計画に基づき予算を編成し、市民に予算の編成過程を説明し、財政資料を公表する（第31条）。

予算編成に関しては、当初予算の編成方針、予算要求と査定状況、施政方針と主要事務事業をホームページで公表している。財政資料に関しては、前述の「栃木市財政状況の公表に関する条例」により財政状況を公表している。

財政運営に関しては、通則から会計、税・税外収入、契約、財産まで各種の手続条例があり⁽¹³⁾、例えば平成24年9月には債権管理の適正化を図る

(13) 例えば「栃木市議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例」、「栃木市税条例」、「栃木市長期継続契約を締結することができる契約を定める条例」、「栃木市公の施設の指定管理者の指定手続等に関する条例」、「栃木市財政調整基金条例」など。

「栃木市債権管理条例」が制定されているが、専門的かつ技術的な制度のため一般市民には理解しがたい。また、財政支援に関しても、法人等には助成・奨励金・融資・減税などの優遇措置⁽¹⁴⁾、個人には医療費助成・介護手当・祝金支給・奨学金貸付など助成制度があり⁽¹⁵⁾、例えば平成29年9月には給付型奨学金を設ける「栃木市篤志奨学金給付条例」が制定されている。医療費助成だけでも子ども向けから妊産婦、ひとり親家庭、重症心身障がい者向けがあり、福祉の増進を理由に財政支出は膨らみがちである。財政民主主義の観点からは、これら自治体財務・財政制度を自治基本条例の中に位置づけることも重要と考える。

（４）行政評価・外部監査

市は行政評価を実施し、評価結果を計画管理と予算編成に反映させ、公表することが定められ（第32条）、外部監査の実施も示されている（第33条）。

行政評価に関しては、平成28年4月より「栃木市行政評価システム実施要領」に基づき従来の事務事業評価に政策評価と施策評価を加え、基本施策評価表と単位施策評価表を公表することになった。また、外部監査に関しては、平成25年3月に「栃木市個別外部監査契約に基づく監査に関する条例」を制定している。

（５）行政組織等

行政組織等に関しては、市長等は市民ニーズ、機能・環境変化、組織間

(14) 例えば「栃木市社会福祉法人等の助成に関する条例」、「栃木市企業立地促進条例」、「栃木市中小企業者に対する融資に関する条例」、「栃木市重要伝統的建造物群保存地区における栃木市税条例及び栃木市都市計画税条例の特例を定める条例」など。

(15) 例えば「栃木市災害見舞金条例」、「栃木市こども医療費助成に関する条例」、「栃木市遺児手当支給条例」、「栃木市赤ちゃん誕生祝金条例」、「栃木市在宅寝たきり老人等介護手当支給条例」、「栃木市奨学金貸付条例」など。

連携に配慮し、内部組織を編成する（第34条）。

一般に、行政組織に関しては複雑性や硬直性、縦割り行政の弊害などが指摘されるため、簡明性や柔軟性、連携強化を促すものである。

行政組織に関しては、「栃木市部設置条例」、「栃木市役所総合支所設置条例」、「栃木市役所支所及び出張所設置条例」などにに基づき組織が設置されているが、組織機構は必要に応じて見直されている。例えば平成28年4月には福祉ニーズに対応し保健福祉部を分割し、こども未来部が新設されている。

（6）法務行政

市は積極的な法令の解釈運用、条例等の制定改廃に努める（第35条）。

分権型社会では国の通知に従う画一的な行政運営から脱却し、地域の課題解決のため高度な政策法務が自治体に求められる。

栃木市では、平成23年11月に県内で初めて弁護士を特定任期付職員として採用しており、争訟法務に関しては、土地開発公社の工場跡地取得問題をめぐる訴訟で、宇都宮地裁では公社の損害賠償請求が棄却されたものの、東京高裁で逆転勝訴し最高裁で判決が確定した。また、政策法務に関しては、例えば平成25年3月に制定された「栃木市をきれいで住みよいまちにする条例」は、立入調査や罰則、行政代執行などを盛り込み実効性の高い条例となっている。また、平成26年12月に制定された「栃木市地域づくり推進条例」では、地方自治法や合併特例法上の地域自治区とは異なる独自の地域自治制度が構築されている。

（7）行政手続

市は行政手続に関して公正の確保、透明性の向上、手続の迅速化を図る（第36条）。

行政手続に関しては、行政手続法及び「栃木市行政手続条例」に基づき、

許認可等の審査基準及び標準処理期間、不利益処分基準を公表している。
また、平成27年4月には行政手続法改正に伴い行政指導の方式、指導中止等や処分等の求めについて同条例の一部が改正されている。平成27年12月には行政不服審査法改正に伴い「栃木市行政不服審査会条例」が制定されている。また同月、行政手続きのオンライン化を定める「栃木市行政手続等における情報通信の技術の利用に関する条例」が制定されている。

（８）職員施策

市長その他の任命権者は、人材育成のため市職員を適正に配置し、研修を充実させる（第37条）。ここに任命権者とは、市長のほか行政委員会、消防長、公営企業管理者、議長を指す。

職員の処遇に関しては、地方公務員法に基づく各種条例により職員の定年・再任用、分限・懲戒の手続等が定められている。「栃木市職員定数条例」に基づき定員管理が行われており、平成27年3月には「栃木市定員適正化計画」が策定されている。職員の配置に関しては、定期的に人事異動が行われるが、効率的運営と人材育成の両観点から適正な配置を求めるものである。

人材の育成に関しては、平成26年3月に「栃木市人材育成基本方針」が策定され、「栃木市職員研修計画」に基づき、体系的な研修が実施されている。職員の自己研鑽に関しては、地方公務員法に基づく「栃木市職員の修学部分休業に関する条例」と「栃木市職員の自己啓発等休業に関する条例」により修学や自己啓発の機会が提供されている。

（９）関係団体

関係団体に関しては、市は出資団体等に対して業務・財務情報の開示を要求し、支援することが定められている（第38条）。

出資団体等に関しては、地方自治法に基づき「財政援助団体等監査」が

実施されており、行政改革大綱・財政自立計画に基づき外郭団体の経営改善にも取り組んでいた。

（10）危機管理

市は危機管理体制を強化し、市民・関係機関と協力・連携し、自主防災組織を支援することが定められている（第39条）。

火災等に関しては、消防組織法に基づき、「栃木市消防団設置条例」により消防団を設置している。災害や水害に対しては、災害対策基本法等に基づき、「栃木市防災会議条例」「栃木市災害対策本部条例」により防災会議や災害対策本部が設置され、「栃木市地域防災計画」や「栃木市水防計画」が策定されている。また、武力攻撃事態に対しては、国民保護法に基づき、「栃木市国民保護協議会条例」「栃木市国民保護対策本部及び緊急対処事態対策本部条例」により国民保護協議会や国民保護対策本部等が設置され、「栃木市国民保護計画」が策定されている。これらの危機管理対策を総合的に推進するため、平成25年5月に「栃木市危機管理対策会議」が設置されている。市民・関係機関との協力・連携に関しては、消防本部や消防団、自治会などが参加する「総合防災訓練」や「地域防災訓練」が毎年実施されており、平成28年3月には「栃木市地域支え合い活動推進条例」が制定されている。同条例では、要支援者に係る情報の取扱いを定めている。その他、自主防災組織に対しては、市は「栃木市自主防災組織補助制度」により、自治会等による自主防災組織の設立や活動に対し補助金を交付している。

（11）通報・要望

公益通報に関しては、市職員は犯罪行為や法令違反行為を速やかに通報し、市は公益通報を受ける体制を整備し、通報者を保護することが定められている（第40条）。

公益通報とは、事業者に関する法令違反行為を労働者が不正の目的なしに事業者内部、権限のある行政機関、事業者外部のいずれかに通報することをいう。公益通報者保護法では通報した労働者が不利益な取扱いを受けないよう保護しており、本条例では市職員に公益通報を義務付けている。この公益通報者保護制度では、市は、事業者として内部の職員等から、行政機関として外部の労働者等から、それぞれ通報を受け付けることになる。

公益通報に関しては、平成28年6月に「栃木市公益通報に関する事務処理要綱」が本条例に則して改訂され、平成31年3月には「栃木市コンプライアンス推進条例」が制定されている。

また、市は市民の要望・意見・苦情に迅速・誠実に対応することが定められている（第41条）。

要望等への対応に関しては、例えば「まちづくり懇談会ふれあいトーク」で出された質問・要望に対する回答と経過・対応状況を報告しており、「市政メール箱」などに寄せられた主な意見に対する回答をホームページで公表している。職員研修では、「接遇研修」や「広聴広報力向上講座」・「クレーム対応力講座」などへの受講を通じて対応力の向上が図られている。

（12）連携・交流

連携・交流に関しては、市は近隣自治体・県・国と積極的に連携する（第42条）、国際交流を拡大し、市民の国際交流を支援する（第43条）ものとされている。

自治体間の連携に関しては、例えば災害時の対応として、栃木県内の市町村とは「災害時における市町村相互応援に関する協定」、小山市や佐野市など近隣自治体とは「消防相互応援協定書」などを締結している。平成24年11月には北海道滝川市との間に「大規模災害時における友好親善都市間の相互応援協定書」が締結されている。

国際交流に関しては、中国金華市や米国エバンズビル市との交流を行っており、「栃木市国際交流協会」を通じて在住外国人支援事業を実施している。

4. 条例の見直し等

条例の運用と見直しに関しては、市民を中心に構成する市民会議を設置し、条例の施行状況を検証・報告、市民に公表すること（第44条）、市民参画のもと、定期的に条例を検証・見直すこと（第45条）が定められている。

平成25年6月に制定された「栃木市市民会議条例」に基づき、「栃木市市民会議」が設置された。同会議には自治基本条例部会と総合計画部会が設置されており、自治基本条例部会での検討を経て、住民投票条例やパブリックコメント手続条例の素案が審議されたほか、平成28年12月には「栃木市自治基本条例の見直しに関する提言書」がとりまとめられた。同部会では、公益通報に関する事務処理要綱の不整合を指摘したほか、成人年齢の引下げに合わせ青少年等の再定義を提言している⁽¹⁶⁾。もっとも、市民会議の検討は、制度の未整備や制度間の齟齬など条例の運用上の不備を検証するにとどまった。今後は条例自体の改正を念頭に置いた検討が必要となるだろう。

表4 栃木市自治基本条例の関連制度

| | | |
|-----|---------|---|
| 第1条 | 目的 | — |
| 第2条 | 条例の位置付け | — |
| 第3条 | 定義 | — |
| 第4条 | 自治の基本理念 | — |
| 第5条 | 人権尊重の原則 | ※人権施策推進プラン ※いじめ防止対策推進条例 ・男女共同参画推進条例 ※男女共同参画基本計画 ※男女共同参画都市宣言 |

(16) 栃木市市民会議「栃木市自治基本条例の見直しに関する提言」平成28年12月20日

| | | |
|------|----------|---|
| 第6条 | 自然との共生原則 | ・環境基本条例 ・環境都市宣言 ※環境基本計画 ※きれいで住みよいまちにする条例 |
| 第7条 | 情報共有の原則 | ・本条例第21条～第23条 |
| 第8条 | 市民参加の原則 | ・本条例第24条、第26条～第28条 |
| 第9条 | 協働の原則 | ・本条例第25条 |
| 第10条 | 市民の権利 | ・本条例第7条～第9条 |
| 第11条 | 市民の責務 | ・本条例第4条～第6条、第8条・第9条 |
| 第12条 | 青少年や子ども | ・子ども・子育て会議条例 |
| 第13条 | 事業者の責務 | ※中小企業・小規模企業の振興に関する条例 |
| 第14条 | 地域自治 | ※地域づくり推進条例 |
| 第15条 | 交流 | ※移住体験施設条例 |
| 第16条 | 議会の権限と責務 | ・議会基本条例 ・議会報告会 |
| 第17条 | 議員の責務 | ・議会基本条例 ※議会政治倫理条例 |
| 第18条 | 市長 | ※市長の就任の宣誓に関する要領 |
| 第19条 | 行政委員会等 | ※総合教育会議 ※教育大綱 ※農業委員任命制 |
| 第20条 | 市職員 | ・職員のサービスの宣誓に関する条例 |
| 第21条 | 情報共有 | ・広報紙 ・HP・SNS ・テレビ・ラジオ番組 ・定例記者会見・プレスリリース ・市政年報など |
| 第22条 | 情報公開 | ・情報公開条例 ・人事行政の運営等の状況の公表に関する条例など |
| 第23条 | 個人情報保護 | ・個人情報保護条例 ・情報公開・個人情報保護審査会 |
| 第24条 | 参画 | ・まちづくり懇談会ふれあいトーク ・市政メール箱・投書箱など |
| 第25条 | 協働 | ・市民活動推進センター ・市民活動推進事業 ・協働のまちづくりパートナー派遣事業 |
| 第26条 | 住民投票 | ※住民投票条例 |
| 第27条 | 審議会等 | ※審議会等の設置及び運営に関するガイドライン ※審議会等委員への女性登用推進要綱 |
| 第28条 | 意見募集 | ※パブリックコメント手続条例 |
| 第29条 | 市政運営の基本 | ※障がい差別解消条例 ・行政手続条例 ※観光基本計画 ※環境基本計画 ※行政改革大綱財政自立支援計画 ※総合支所組織再編 ※橋梁長寿命化修繕計画 |
| 第30条 | 総合計画 | ※総合計画 |
| 第31条 | 財政運営 | ・予算編成方針等の資料の公表 ・財政状況の公表に関する条例 |
| 第32条 | 行政評価 | ※行政評価システム実施要領 ※基本・単位施策評価表の公表 |
| 第33条 | 外部監査制度 | ※個別外部監査契約に基づく監査に関する条例 |

| | | |
|------|---------|--|
| 第34条 | 行政組織 | ※部設置条例改正 ※行政組織規則改正など |
| 第35条 | 法務行政 | ・例規審査委員会 ・特定任期付職員（庁内弁護士） |
| 第36条 | 行政手続 | ※行政手続条例改正 ※行政不服審査会条例 ※行政手続オンライン化条例 ・許認可等の審査基準及び標準処理期間の公表 |
| 第37条 | 職員施策 | ※人材育成基本方針 ※定員適正化計画 ・職員の修学部分休業に関する条例など |
| 第38条 | 出資団体等 | ・財政援助団体等監査 ・行政改革大綱・財政自立計画 |
| 第39条 | 危機管理 | ・防災会議条例 ・地域防災計画 ・水防計画 ・国民保護協議会条例 ・国民保護計画 ※地域支え合い活動推進条例 ※危機管理対策会議 ・総合・地域防災訓練 ・自主防災組織補助制度 |
| 第40条 | 公益通報 | ※公益通報に関する事務処理要綱改正 ※コンプライアンス推進条例 |
| 第41条 | 要望等への対応 | ・質問要望・意見提案に対する回答・対応の公表 ・接遇研修、広聴広報力向上・クレーム対応力講座 |
| 第42条 | 広域連携 | ・自治体間の災害時における相互応援協定 |
| 第43条 | 国際交流 | ・友好・姉妹都市交流 ・国際交流協会 |
| 第44条 | 市民会議 | ※市民会議条例 |
| 第45条 | 条例の見直し | ※自治基本条例の見直しに関する提言書 |

（注）・は既存の制度・政策等、※は新規の制度・政策等

（出所）栃木市市民会議自治基本条例部会資料を加筆修正

5. 小括：共通基盤による制度や政策の体系化

栃木市では、自治基本条例の各規定に既存の制度などが位置づけられ、該当する個別制度などがない場合には新規に条例が制定されるなどしている。

宇賀克也は、「自治基本条例を頂点として、分野別基本条例、個別政策条例という条例の体系化を図る動きもみられるようになっている」と指摘する（宇賀2011：190-191）。栃木市においても、自治基本条例の制定を契機に、制度や政策の体系化が図られている。

自治基本条例は、制度の面では市民・議会・執行機関の共通基盤という性格をもち、政策の側面からみれば情報・環境・福祉など個別条例の共通基盤であり、管理の側面からは計画・財政・組織の共通基盤となってい

る。さらに合併自治体においては、地域間の共通基盤をつくるという意義もある。その意味では、自治基本条例は、自治の「最高規範」というよりは、「基本」の字義どおり、自治の「共通基盤」と捉えるのが妥当であろう。

第3章 栃木県内における自治基本条例の比較

栃木県内では、平成31年3月現在、25市町のうち半数にあたる13市町で自治基本条例やまちづくり基本条例が制定されている（表5）⁽¹⁷⁾。栃木市の自治基本条例の特徴を把握するため、市で制定された例のうち、初期に制定された宇都宮市と日光市、最近制定された真岡市と下野市の条例を取り上げて比較する。

表5 栃木県内における自治基本条例の制定状況

| 市町名 | 条例名 | 施行年月 |
|-------|-----------|----------|
| 宇都宮市※ | 自治基本条例 | 平成21年4月 |
| 栃木市※ | 自治基本条例 | 平成24年10月 |
| 佐野市 | 自治基本条例 | 平成31年1月 |
| 鹿沼市 | 自治基本条例 | 平成24年4月 |
| 日光市※ | まちづくり基本条例 | 平成20年4月 |
| 真岡市※ | 自治基本条例 | 平成26年4月 |
| 大田原市 | 自治基本条例 | 平成26年4月 |
| 矢板市 | まちづくり基本条例 | 平成23年11月 |
| 下野市※ | 自治基本条例 | 平成26年4月 |
| 益子町 | まちづくり基本条例 | 平成26年4月 |
| 芳賀町 | まちづくり基本条例 | 平成18年4月 |
| 野木町 | 自治基本条例 | 平成29年4月 |
| 高根沢町 | まちづくり基本条例 | 平成20年6月 |

（注）足利市、小山市、那須塩原市、さくら市、那須烏山市、上三川町、茂木町、市貝町、壬生町、塩谷町、那須町、那珂川町では未制定

（出所）栃木市市民会議自治基本条例部会資料を加筆修正

(17) 大田原市・下野市の自治基本条例に関しては中村（2013）を参照。小山市の検討状況に関しては市村（2007）を参照。

1. 自治の考え方

1-1. 前文・総則

条例の前文に関しては、いずれの市の条例にも前文が置かれている。前文では、制定の背景のほか地域の特色にふれており、観光宣伝と思えるほど長いものもある。宇都宮市以外の条例前文は「です・ます調」であり、真岡市の条例では本文も「です・ます調」となっている。

条例の目的に関しては、いずれの市の条例でも、おおむね「市民自治の実現」があげられており、栃木市と真岡市の条例では、加えて「協働のまちづくり」があげられている。条例の位置づけに関しては、いずれの市の条例も、最高規範性を有し、最大限尊重されるものとされている。

1-2. 自治の基本理念と基本原則

自治の基本理念に関しては、いずれの市の条例でも、「市民主体のまちづくり」がかかげられており、栃木市と真岡市の条例では、加えて「市民の信託に基づく市政」がうたわれている。栃木市以外の条例では「協働」を基本理念にかかげているが、栃木市の条例では基本原則に協働をあげている。

自治の基本原則に関しては、基本理念で定める日光市の条例を含め、いずれの市の条例でも「情報共有」と「市民参画」に関する定めがある。宇都宮市以外の条例では「人権尊重」があげられているが、「自然との共生」をあげるのは栃木市の条例のみである。

2. 自治の担い手

2-1. 市民

いずれの市の条例にも、市民の権利や義務に関する定めはあるが、内容には違いがある。市民の権利に関して、栃木市の条例では、①安全・安心な生活、②行政サービスの利用、③市政情報の把握、④まちづくりと市政

への参画、⑤意見の表明、⑥個人情報の開示等に関する権利を定めている。これに対し、日光市の条例では①安全・安心な生活に関する定めはなく、宇都宮市の条例では③市政情報の把握に関する定めがない。⑥個人情報の開示等に関する権利を定めているのは栃木市の条例のみである。

市民の責務に関しては、栃木市の条例では、①人権の尊重、②市民自治の推進、③自然環境の保全、④持続可能な地域社会の実現、⑤参画での責任ある言動、⑥市政運営に伴う負担を定めている。このうち、③自然環境の保全を定めるのは栃木市の条例のみ、④持続可能な地域社会を定めるのは栃木市と真岡市の条例のみである。宇都宮市と日光市の条例では①人権の尊重を定めていない。いずれの市の条例でも、市政やまちづくりへの参画など②市民自治の推進に関する定めはあるが、宇都宮市の条例では⑤参画での責任ある言動を定めず、日光市と下野市の条例では⑥市政運営に伴う負担を定めていない。

市民のうち青少年等に関しては、栃木市・日光市・下野市の条例では、青少年にまちづくり参画の権利を認めている。栃木市の条例では育成環境の整備を定めるのに対し、下野市の条例では参画機会の保障を定め、日光市の条例では権利のみを定めている。

事業者に関しては、宇都宮市と下野市の条例でも、栃木市の条例と同様に、環境への配慮、地域社会への寄与などの責務を定めているが、宇都宮市の条例では仕事と生活の調和に関する定めがある。

地域自治に関しては、栃木市の条例では、市民に対して地域自治の推進を求め、宇都宮市・日光市・下野市の条例では、地域団体等に対してまちづくりへの協力を求めるなど、名宛人が異なる。栃木市・宇都宮市・下野市の条例では、地域活動への行政支援を定めている。また、交流に関しては、栃木市の条例では市民に対して外部との交流を求めているが、下野市の条例では市に対して求めている（下野市36条を参照）。

2－2．議会

議会に関しては、いずれの市の条例でも、市政運営の監視や政策の立案が議会の責務にあげられている。真岡市以外の条例では、市民の意思の反映や開かれた議会運営もあげられているが、真岡市では議会基本条例に同様の定めがある。

議員に関しては、いずれの市の条例でも、公正かつ誠実な職務遂行を議員の責務としている。栃木市の条例と同様、宇都宮市の条例では開かれた議会活動、真岡市の条例では民意の把握に関する定めがある。真岡市と下野市の条例では、栃木市の条例にはない研鑽に関する定めがある。

2－3．執行機関

執行機関に関しては、日光市のまちづくり基本条例と他市の自治基本条例で規定が大きく異なる。市長に関しては、日光市以外の条例では、公正かつ誠実な市政運営を市長の責務に定めている。その他にも、栃木市の条例では指導力の発揮、宇都宮市の条例では総合的な市政運営、真岡市の条例では公平かつ効率的な組織運営、下野市の条例では社会状況の把握と市政への反映があげられている。就任時の宣誓を定めるのは栃木市の条例のみである。これらの条例に対し、日光市の条例は、市民の参画や市民との協働などまちづくりの推進を市の責務として定めている。

市職員に関しては、日光市以外の条例では、公正かつ誠実な職務遂行を市職員の責務としている。栃木市の条例では職員間の連携、職務遂行能力の向上、まちづくりへの参画にも努めるものとしており、職務遂行能力に関しては下野市の条例にも同様の定めがある。

3．自治の進め方

3－1．情報の共有

情報共有と情報公開に関しては、いずれの市の条例でも、情報の公表・

発信・公開・提供などを定めている。栃木市の条例と同様、日光市と下野市の条例では市民への分かりやすい説明を求め、下野市の条例では市の保有情報を市民との共有財産と位置づけ、市民の知る権利を保障している。その他、栃木市の条例では市に情報共有のための制度整備を求め、宇都宮市の条例では市に限らず公共活動関係者に広く情報発信を求めており、真岡市の条例では市の会議を原則公開とするなど、情報に関する規定にも様々な内容がある。

個人情報保護に関しても、栃木市の条例と同様、日光市と下野市の条例では、市に対し個人情報の保護を求めている。栃木市の条例では、市民に対しても個人情報保護への配慮を求めている。

3-2. 参画と協働

参画に関しては、いずれの市の条例でも、市に対し市民参画の機会を保障するよう求めている。栃木市と真岡市の条例では、参画しないことによる不利益を認めていない。

協働に関しては、宇都宮市以外の条例では、市民と市に対し協働を求め、市に対し必要な支援を求めている。一方、宇都宮市の条例では、協働よりも自立・互助が強調されている（宇都宮市19条）。

住民投票に関しては、いずれの市の条例でも、住民投票を実施できると定めており、日光市以外の条例では投票結果の尊重を定め、日光市の条例では取扱いの事前設定を定めている。栃木市の条例のみが、住民による住民投票の請求手続きを定めている。また、栃木市では住民投票制度を常設しているが、他市では事案ごとに別に条例で定められる。

審議会等に関しては、栃木市・宇都宮市・下野市の条例では、委員の公募と会議の公開を定めている。栃木市と下野市の条例では、委員の構成バランスへの配慮も求めている。

意見募集に関しては、いずれの市の条例でも、意見の公募手続きを求め

ており、栃木市・宇都宮市・下野市の条例では、さらに意見を考慮した意思決定を求めている。

3-3. 市政運営

市政運営に関しては、栃木市と宇都宮市の条例では、市民福祉の増進、公正・透明性の確保、効率性・有効性の確保、市有財産の適正管理などに関する定めがある（宇都宮市6条1項3号も参照）。

総合計画に関しては、真岡市以外の条例に総合計画に関する定めがあり、宇都宮市の条例では総合計画の策定のみを定めるが、日光市の条例ではさらに策定への市民参画、下野市の条例ではさらに基本計画の議決を求め、栃木市の条例では進行管理と評価の公表までを求めている。

財政運営に関しては、真岡市以外の条例では財政状況の公表を定めており、栃木市の条例と同様、日光市の条例では総合計画に基づく財政運営、下野市の条例では財政の健全化を求めている。予算編成過程の説明を求めているのは栃木市の条例のみである。

行政評価に関しては、栃木市・日光市・下野市の条例では、行政評価の実施と評価結果の公表を定めている。下野市の条例では、栃木市の条例と同様に評価の市政反映を求め、さらに評価への市民参画を求めている。また、外部監査の実施を定めるのは、栃木市の条例のみである。

行政組織等に関しては、栃木市と下野市の条例では、的確な対応、効率的就職機能的な組織を求めており、栃木市の条例では、さらに組織間の連携性を求めている。

栃木市と下野市の条例では、法務行政に関しては、積極的な法令解釈や条例制定等を求め、また、行政手続に関しても、公正の確保、透明性の向上・手続の迅速化を求めている。

人事管理に関しては、栃木市の条例のみ、職員の適正配置、研修機会の提供を定めている。また、団体管理に関しては、栃木市と下野市の条例

で、出資団体の情報開示、運営支援を定めている。

危機管理に関しては、栃木市・日光市・下野市の条例で、危機管理体制の強化を定めており、栃木市の条例では、市に対し連携・協力を求めているが、日光市や下野市の条例では、市民に対しても連携・協力を求めている。

公益通報に関しては、栃木市・真岡市・下野市の条例では、市職員に公益通報を義務づけており、栃木市と下野市の条例では、通報者の保護を求めている。また、要望等への対応に関しては、栃木市と下野市の条例では、迅速な対応を求めているが、栃木市の条例は主に苦情への対応、下野市の条例は主に提案への対応を想定したものと思われる。

広域連携に関しては、いずれの市の条例でも、国・自治体との連携、広域的なまちづくりを定めている。また、国際交流に関しては、栃木市・日光市・下野市の条例では国際交流活動への支援を求めている、日光市の条例では国際人の育成、下野市の条例では多文化共生の理念がうたわれている。

4. 条例の見直し等

条例の見直しに関しては、宇都宮市以外の条例には定めがあり、栃木市・日光市・下野市の条例では具体的な見直し期間が設けられている。栃木市の条例では、市民会議の設置と条例の検証報告を定めており、真岡市と下野市の条例でも市民参画による見直しが定められている。

5. その他の規定：人材育成、地域間連携

栃木市の条例にはないが、宇都宮市・日光市・下野市の条例では、「まちづくりの人材育成」を定めている（宇都宮市21条、日光市15条、真岡市8条、下野市34条）。日光市の条例では、他にも「生涯学習によるまちづくり」を定めているが（日光市14条）、この独自規定もまちづくりの人材育成に含めて解することができよう。

また、栃木市と同じ合併市である日光市の条例では、地域間連携を定めている（日光市24条）。

表6 栃木県内5市の自治基本条例の比較

| 章 | 条 | 栃木市 | 宇都宮市 | 日光市 | 真岡市 | 下野市 |
|---------------------|-----------|-----|-------|-------|------|------|
| 総則 | 目的 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | 条例の位置付け | 2 | 22 | 27 | 2 | 2 |
| | 定義 | 3 | 2 | 2 | 3 | 3 |
| 自治の 基本理念 基本原則 | 基本理念 | 4 | 3 | 3 | 4 | 4 |
| | 人権尊重の原則 | 5 | | 3Ⅳ | 5Ⅰ | 5① |
| | 自然との共生の原則 | 6 | | | | |
| | 情報共有の原則 | 7 | 6④ | 3Ⅱ | 5Ⅲ | 5② |
| | 市民参画の原則 | 8 | 3Ⅰ | 3Ⅲ | 4Ⅰ | 5③ |
| | 協働の原則 | 9 | 3Ⅱ | 3Ⅰ | 4Ⅲ | 4Ⅱ |
| 市民 | 市民の権利 | 10 | 4 | 4 | 6 | 12 |
| | 市民の責務 | 11 | 5 | 5,12 | 7 | 13 |
| | 青少年や子ども | 12 | | 4Ⅱ | | 11 |
| | 事業者の責務 | 13 | 18 | | | 15 |
| | 地域自治 | 14 | 16,17 | 16～18 | | 14 |
| | 交流 | 15 | | | | |
| 議会 | 議会の権限・責務 | 16 | 7 | 6 | 9 | 16 |
| | 議員の責務 | 17 | 8 | 6Ⅳ | 10 | 17 |
| 執行機関 | 市長 | 18 | 9 | (7) | 11ⅠⅡ | 18 |
| | 行政委員会等 | 19 | 10 | (7) | | |
| | 市職員 | 20 | 11 | (7) | 11Ⅲ | 19 |
| 情報の共有 | 情報共有 | 21 | 20 | 8,9 | | 6,27 |
| | 情報公開 | 22 | | | 15 | 7 |
| | 個人情報保護 | 23 | | 10 | | 8 |
| 参画と協働 | 参画 | 24 | 6Ⅰ① | 11 | 8 | 9 |
| | 協働 | 25 | | 7,13 | 8 | 10 |
| | 住民投票 | 26 | 15 | 19 | 18 | 33 |
| | 審議会等 | 27 | 13 | | | 32 |
| | 意見募集 | 28 | 14 | 8Ⅱ | 17 | 31 |
| | | | | | | |
| 市政運営 | 市政運営の基本 | 29 | 12 | | | |
| | 総合計画 | 30 | 6Ⅰ② | 20 | | 20 |
| | 財政運営 | 31 | 12Ⅰ⑤ | 22 | | 23 |
| | 行政評価 | 32 | | 21 | | 21 |
| | 外部監査制度 | 33 | | | | |
| | 行政組織 | 34 | | | | 22 |
| | 法務行政 | 35 | | | | 26 |

| | | | | | | |
|---------|---------|----|-------|----|------|-------|
| 市政運営 | 行政手続 | 36 | 6 I ⑤ | | | 25 |
| | 職員施策 | 37 | | | | |
| | 出資団体等 | 38 | | | | 24 |
| | 危機管理 | 39 | | 23 | | 30 |
| | 公益通報 | 40 | | | 16 | 29 |
| | 要望等への対応 | 41 | | | | 28 |
| | 広域連携 | 42 | 6 I ⑥ | 25 | 12 V | 35,36 |
| | 国際交流 | 43 | | 26 | | 37 |
| 条例の見直し等 | 市民会議 | 44 | | | | |
| | 条例の見直し | 45 | | 28 | 19 | 38 |

（注）表中の数字は条文

（出所）栃木市市民会議自治基本条例部会資料を加筆修正

6. 小括：自治体間の相互学習による政策革新

各市の条例の条文を読み比べてみると、栃木市の自治基本条例の規定には、先行する宇都宮市や日光市の条例を参照した形跡があり、後続の下野市などの条例に参照された形跡がある。これは「政策移転」と呼ばれるものである。伊藤修一郎は、「政策波及が起こるのは、多くの自治体が共通の政策課題に直面することに加えて、自治体間で相互参照が行われ、他の自治体の動向を判断材料とした意思決定がなされるからだ」と指摘する（秋吉他2015：259）。県内各市の自治基本条例を比較すると、自治体間で相互参照が行われながら、自治基本条例という新しい政策が波及していく様子が見て取れる⁽¹⁸⁾。

むすびに：参画・基盤・学習による地方自治の充実

本稿では、栃木市における自治基本条例の制定過程と運用状況、他市の条例との相違を具体的に検討してきた。これらの考察をふまえて、自治基本条例を制定する一般的な意義を示し、栃木市が取り組むべき具体的な課題をあげて、本稿を結ぶことにしたい。

(18) 自治基本条例に関して自治体間の知識移転に着目した研究として窪田他（2010）、政策波及に着目した研究として松岡（2018）を参照。

1. 自治基本条例の制定意義

（1）市民参画による自治意識の高揚

自治基本条例を制定する意義の1つは、条例制定に参画することで自治や協働に関する市民の意識が高まることである。関与の前後を通じ意識や行動に変化が見られたのかを定量的に分析したわけではないが、栃木市自治基本条例の市民会議でも会議を重ねるたびに議論が活発になる様子を観察すると、経験的には符合する。実際、条例制定に関わった委員の中には、自発的に条例の広報活動をする者、積極的に他の審議会等に参加する者が現れている。

地域の問題解決を行政に依存し過ぎれば、住民は「フリーライダー」となり公共財は過小にしか供給されず、共有財産は過大に消費される「 commons の悲劇」が生まれる。各個人が私利を求める結果、社会全体の公益が損なわれる「社会的ジレンマ」を抱えることになる。これを回避するには、住民全体が主体性をもって地域の問題解決にあたる必要がある。自治基本条例の制定を通じて地方自治のあり方を問うことは、市民が地方自治の主体性を回復する契機となる。裏を返せば、市民不在のもと形式的に自治基本条例を制定しても、真の市民自治の実現にはつながらない。

条例の制定に直接参加できる人数や時期は限られるとの疑問もあろうが、それでも、まちづくりを進めるうえで、地域の中心人物を条例づくりに巻き込む効果は小さくない。また、条例は「作る」だけでなく「育てる」ことも大切である。制定後の運用・改善も含めれば、長期にわたり多くの市民が参画することもできないわけではない。

（2）共通基盤による制度や政策の体系化

2つ目の意義は、自治基本条例を共通基盤として制度や政策を体系的に整理できることである。近年、条例を政策実現の手段として活用する「政策法務」が注目され、全国の自治体でさまざまな政策条例が制定されてい

る。自治基本条例を制定した自治体と制定していない自治体との間で、政策条例の制定状況に有意な差があるかについては今後検証していきたいが、実際、栃木市でも自治基本条例を契機に「政策条例」が多数制定されている。

もっとも、政策条例は一種の流行と化しており、安易に飛びつき無秩序に増殖しかねない。これまでは条例を制定するだけで一定の注目を集めたが、今後は条例の内容が厳しく問われてくる。政策条例と称されたものの中には、理念条例に近いものもある。義務づけや禁止規定、罰則がなく実効性に乏しいため、はたして条例である必要があるのか疑わしい。他方、個々の条例や計画では、市民や事業者にさまざまな責務が定められている。法的拘束力がなくとも、市民や事業者が内容をよく把握しないまま責務が定められるのは決して好ましくない。濫立する条例や計画の間で内容に齟齬が生じるおそれもある。これまでは総合計画が個別計画の統合機能を果たしてきたが、今後は自治基本条例が同様に個別条例の統合機能を果たすことになり、ひいては制度・政策・管理の全体的な統合が求められる。自治基本条例が自治の根幹たりうるためには、単に最高規範性を定めれば足りるわけではない。個々の制度や政策との整合性をこまめに図るフォローアップが欠かせない。

（３）自治体間の相互学習による政策革新

３つ目の意義は、自治体間の相互参照を通じて政策の波及と革新が進むことである。自治基本条例に関して、自治体間でどのように参照が行われ、どこで政策革新が起きているのか、政策波及のメカニズムをさらに幅広く観察してみなければならないが、栃木市の自治基本条例は、先行自治体の条例を参考にしており、後続自治体から条例案の参考にされている。

ある自治体が他の自治体の政策を受け入れる場合、そのまま引き写す「模倣」から、工夫を加える「政策競争」、いいところ取りをする「混合」、

取組むきっかけにする「刺激」まで、「政策移転」にもさまざまなレベルがある。単に模倣するよりは、多少とも工夫を施すのが通例であるため、初期の政策は未熟でも、さまざまな工夫が積み重ねられることにより政策としての精度が高まる。

自治基本条例に関しても、後続自治体が先行自治体の規定を取捨選択し、その過程で必要な規定が徐々に普及し、不要な規定が次第に淘汰されていく。他の自治体の条例を参照するというと否定的に解されがちだが、参照自体は決して悪いことではない。相互参照は地方自治のあり方を模索する一つの原動力となる。

前項で示したように、自治基本条例は個々の自治体の統治能力を強めることにつながるが、これとは別に、自治体を単体ではなく総体として捉えてみれば、自治基本条例は自治体全体の政策能力を高めることにも寄与している。

2. 栃木市における今後の取組課題

（1）市民への周知啓発

以上をふまえ、栃木市が取り組むべき1つ目の課題は、条例の周知を通じて自治意識の啓発と市民参画の推進である。栃木市に限ったことではないが、条例の制定に関わった関係者を除くと、多くの市民は自治基本条例の内容はもちろん、存在すら知らない。自治基本条例の制定意義を自治意識の高揚に求めるのであれば、市民への周知啓発が不可欠である。

栃木市総務課の調べによると、自治基本条例を制定した13市町のうち、6市町では制定後、特に周知啓発が行われていない。制定直後のため未定とする自治体もあるが、制定時の一時的な広報活動にとどまる自治体も少なくない。栃木市ではむしろ、解説書の作成や職員への研修、転入者への周知など、地道に取り組んでいるほうかもしれない。

この点、日光市では、一般市民向けの小冊子⁽¹⁹⁾以外に、漫画版の小冊子を作成し⁽²⁰⁾、子どもや若者も関心をもてるよう工夫している。また、市の広報誌に条例の紹介記事を連載するなど⁽²¹⁾、継続的にも取り組んでいる。下野市では、専門の情報誌を年2回発行し、単なる条文解説ではなく関連施策の取組状況を具体的に紹介している⁽²²⁾。さらに県外に目を向けると、愛知県日進市の啓発冊子では、条例のテーマを身近な出来事を交えたストーリーで解説していたり⁽²³⁾、埼玉県越谷市の啓発冊子では、市民が応募したキャッチコピーと写真でつづる⁽²⁴⁾など、各自治体とも、市民が条例に親しめるよう腐心する様子がうかがえる。

（２）条例や計画の体系化

２つ目の取組課題は、個別の条例や計画を体系的に整理することである。栃木市は、自治基本条例の制定後、さまざまな政策条例を制定しているが、自治基本条例に関連づけられているもの、関連づけられていないものがある。自治基本条例を制度や政策の共通基盤として強固なものとするには、「簇生」する条例や計画の位置づけを明確にする必要がある。

条例に関しては、「栃木市地域づくり推進条例」、「栃木市住民投票条例」、「栃木市パブリックコメント手続条例」、「栃木市個別外部監査契約に基づく監査に関する条例」などは自治基本条例に基づいて制定された条例であり、「栃木市議会政治倫理条例」、「栃木市地域支え合い活動推進条例」なども自治基本条例に関連する規定がある。

(19) 日光市『日光市まちづくり基本条例（改訂版）』平成24年11月

(20) 日光市『やさしく学べる日光市のまちづくりのルール』平成25年3月、同『日光市まちづくり基本条例』平成29年3月。後者は漫画を専攻する県内大学生の作成による。

(21) 日光市『広報にっこう』平成28年5月号～平成29年4月号

(22) 下野市『らいさま』創刊号（平成27年1月）～第9号（平成31年3月）

(23) 日進市『日進市自治基本条例』（平成30年3月）

(24) 越谷市『みんなが描く自治のまちづくり四十選』

他方、「栃木市空き家等の適正管理及び有効活用に関する条例」、「栃木市自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例」、「栃木市防犯カメラの設置及び運用に関する条例」、「栃木市自転車の安全な利用に関する条例」、「栃木市路上喫煙に関するマナー推進条例」などの政策条例は、それぞれ家屋所有者、発電設備設置者、防犯カメラ設置者、自転車利用者、喫煙者などの責務を定めるが、自治基本条例では、市民に「自然環境の保全」に努める責務はあるが、「生活環境の保全」に努める責務は定められていない⁽²⁵⁾。

表7 栃木市の主な政策条例（自治基本条例制定後）

| 条例名 | 制定年月 |
|-----------------------------------|----------|
| 個別外部監査契約に基づく監査に関する条例※ | 平成25年3月 |
| 議会政治倫理条例※ | 平成25年12月 |
| 地域づくり推進条例※ | 平成26年12月 |
| 空き家等の適正管理及び有効活用に関する条例 | 平成27年3月 |
| 住民投票条例※ | 平成27年6月 |
| パブリックコメント手続条例※ | 平成27年6月 |
| 行政手続等における情報通信の技術の利用に関する条例 | 平成27年12月 |
| 地域支え合い活動推進条例※ | 平成28年3月 |
| 自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例 | 平成28年9月 |
| 名誉市民条例 | 平成29年3月 |
| 中小企業・小規模企業の振興に関する条例 | 平成29年6月 |
| 防犯カメラの設置及び運用に関する条例 | 平成29年6月 |
| 自転車の安全な利用に関する条例 | 平成29年9月 |
| 篤志奨学金給付条例 | 平成29年9月 |
| 路上喫煙に関するマナー推進条例 | 平成29年12月 |
| 移住体験施設条例 | 平成30年3月 |

（注）※は自治基本条例関連条例

（出所）栃木市市民会議自治基本条例部会資料を参考に作成

(25) 生活環境の保全に関しては、他にも例えば「栃木市景観条例」、「栃木市廃棄物の処理及び清掃に関する条例」、「栃木市土砂等の埋立て等による土壌の汚染及び災害の発生の防止に関する条例」、「栃木市交通安全に関する条例」、「栃木市自転車等の放置防止に関する条例」、「栃木市違法駐車等の防止に関する条例」など。なお、「栃木市駅前広場等迷惑行為防止条例」では「何人も」迷惑行為は禁止するとしている。

（３）自治基本条例の整理合理化

３つ目の取組課題は、他市の条例を参考に、自治基本条例の規定を加除訂正することである。自治体が総体として政策の精度を高めていくためには、先行自治体である栃木市も後続自治体の条例に学ばなければならない。

前述のとおり、日光市の自治基本条例では、「人材育成」や「地域間連携」を定めているが、同じ合併市の栃木市でも、新市の担い手を育成し地域の一体感を醸成するためにも、同様の規定を設けることは有効であろう。

だが、栃木市の自治基本条例は完全仕様に近いので、規定の追加よりはむしろ整理が必要である。そもそも栃木市の自治基本条例は、合併前の旧大平町と旧栃木市の条例をたたき台としたため、両市町の精緻な規定が現栃木市の条例にも「政策遺産」として引き継がれた。そのため、他市の条例に比べて条文数や文字数が倍近くと多い。直近に制定された佐野市や野木町の自治基本条例を見ても、簡素な規定が主流となるなか、栃木市の自治基本条例は、規定が精緻にすぎる。条例で分かりやすい行財政運営を求めているながら、条例自体が分かりにくいというのも矛盾がある。自治基本条例が市民に浸透していないのも、条文の複雑さが一因だろう。また、栃木市では最近、自治基本条例とは別に「市民憲章」を制定する動きがある。屋上屋を架すことになり筆者は賛同しかねるが、見方を変えれば、より簡素な自治規範が求められている表れともいえる。

表８ 栃木県内５市の自治基本条例の比較

| 自治体名 | 宇都宮市 | 日光市 | 栃木市 | 真岡市 | 下野市 |
|-------|------|------|------|------|------|
| 条文数 | 22 | 28 | 45 | 19 | 38 |
| 本則文字数 | 2794 | 4406 | 7462 | 3251 | 5135 |

（出所）筆者作成

本稿の冒頭でふれたように、地方分権改革を進めれば、地域の問題がす

べて解決されるわけではない。分権型社会で明るみになるのは、むしろ理想とのギャップである。地方自治の厳しい現実に市民の目を向けさせることにこそ、分権改革の意義があったと言ってよい。そして、自治基本条例もまた万能薬ではない。条例を制定さえすれば、地域がうまく治まるといふのは幻想にすぎない。

自治基本条例の制定に関する筆者の立場は、必ずしも単純ではない。筆者は、栃木市のほかに栃木県でも自治基本条例の検討に関わったことがある。基礎自治体、特に合併後の基礎自治体が自治基本条例を制定することは自治の共通基盤を再構築するのに役立つとして、栃木市では条例制定の推進を唱えた。他方、広域自治体が自治基本条例を制定することは基礎自治体の足かせになりかねないと、栃木県の条例制定には慎重な立場をとっている。もとより自治基本条例の論点は多岐にわたり、特定の論点のみで評価しうるものでもない。

ただ、一貫して懸念するのは、住民不在のまま自治基本条例が制定されることである。まして自治基本条例の制定に乗り、合理性を欠いた政策が制度化されることには、なおさら反対である（児玉2009参照）。だが実際には、自治基本条例の必要性や内容があまり吟味されないまま、首長は流行に乗るかのように制定を公約に掲げ、職員は先行事例に倣って原案を用意する。多くの住民は関心を示さず、議会でもさしたる議論が交わされないおそれもある。「自治体の憲法」とも呼ばれる重要な条例が一方的に制定されうることを見ると、地方自治の危うさを感じざるを得ない。

今後の自治のあり方について一般の市民が話し合い指針を作ることは、決して容易ではない。正確さや公平さに欠ける場合もあるだろうが、なるべく情報を開示して多くの批判を仰ぎ、問題点を見直して修正を繰り返すといった地道な努力を重ねるしかあるまい。

謝辞

本稿は、筆者が委員長を務めた栃木市自治基本条例市民会議ならびに部会長を務める栃木市市民会議自治基本条例部会におけるこれまでの検討をもとにしている。また、筆者が同会議で行った講演の内容（「市民自治の展望について」平成29年11月30日、「政策条例の動向について」平成30年8月28日）も含まれている。条例制定にご尽力いただいた栃木市長及び栃木市議会議員の皆様、条例を熱心に検討いただいた栃木市自治基本条例市民会議及び栃木市市民会議自治基本条例部会の委員の皆様、並びに両会議を運営する栃木市総務部総務課の皆様に心より感謝を申し上げたい。

参考文献

- 青木章彦（2009）「市民による自治基本条例の試み：栃木市を題材に」『作新学院大学女子短期大学部紀要』32号、37-81頁
- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉（2015）『公共政策学の基礎（新版）』有斐閣
- 阿部昌樹（2019）『自治基本条例』木鐸社
- 阿部昌樹（2013）「自治基本条例の制定経緯および施行状況に関する自治体アンケート調査」『大阪市立大学法学雑誌』59（4）、588-642頁
- 飯島淳子（2014）「地方公共団体の構成要素としての住民・区域」高木光・宇賀克也編『ジュリスト増刊 行政法の争点』有斐閣、204-205頁
- 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次（2014）『ホーンブック地方自治（第3版）』北樹出版
- 市村充章（2007）「小山市自治基本条例制定指導業務（受託研究報告）」『白鷗大学法政策研究所年報』創刊号、69-115頁
- 宇賀克也（2019）『地方自治法概説（第8版）』有斐閣
- 金井利之（2010）『実践自治体行政学』第一法規
- 神原勝（2009）『増補自治・議会基本条例論』公人の友社
- 木佐茂男・片山健也・名塚昭編（2012）『自治基本条例は活きているか!?』公人の友社
- 窪田和矢・橋本禪・星野敏・九鬼康彰（2010）「条例策定過程における自治体間での知識移転の実態：篠山市自治基本条例に関する取組みを事例に」『農村計画学会誌』29号、257-262頁
- 児玉博昭（2009）「自治基本条例による使途選択納税制度と共通施策支援制度」『白鷗法学』16巻1号、33-66頁
- 田丸大（2003）「自治基本条例の制定過程：杉並区自治基本条例を主な素材として」『駒澤法学』3巻1号、118-86頁
- 中村祐司（2013）「地方分権改革と自治基本条例」『計画行政』36巻2号、11-16頁

- 沼田良（2010, 2011）「自治基本条例と議会基本条例（上）（下）」『自治総研』383号13-41頁・388号43-66頁
- 松岡京美（2018）「自治基本条例の政策動態展開の分析」『京都府立大学学術報告，公共政策』10号、1-16頁
- 村田春樹（2018）『ちょっと待て!!自治基本条例』青林堂
- （2014）『日本乗っ取りはまず地方から！恐るべき自治基本条例！』青林堂
- 村松岐夫（2010）『テキストブック地方自治（第2版）』東洋経済新報社

ウェブサイト（2019.3.1確認）

宇都宮市自治基本条例

<http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/shisei/machi/jichikihon/index.html>

下野市自治基本条例

<https://www.city.shimotsuke.lg.jp/0811/genre3-3-001.html>

栃木市自治基本条例

<https://www.city.tochigi.lg.jp/soshiki/8/1644.html>

日光市まちづくり基本条例

http://www.city.nikko.lg.jp/seisaku/gyousei/shisei/machizukuri_kihon/

真岡市自治基本条例（真岡市例規集）

http://www1.g-reiki.net/moka/reiki_honbun/e110RG00000956.html

（本学法学部教授）